



جامعة النجاح الوطنية

قسم المصارف الإسلامية، كلية الشريعة.

آثار تفعيل الهيئة العليا للرقابة الشرعية على المصارف الإسلامية

د. يوسف عواودة

استاذ مساعد في قسم المصارف الإسلامية في جامعة النجاح الوطنية

المؤتمر الدولي الثامن لكلية الشريعة في جامعة النجاح:

الصيرفة الإسلامية في فلسطين بين الواقع والمأمول

نيسان 2018م

مقدمة

السلامة الشرعية جوهر تميز المصارف الإسلامية عن غيرها، وهي الشرط الضروري لإسلامية هذه المصارف، وهي بمثابة ميزة تنافسية ينبغي الحرص عليها. ولقد جاءت هيئات الرقابة الشرعية كجهة داخلية تضمن التزام المصارف الإسلامية بالضوابط الشرعية إلا أن الواقع أظهر العديد من المشكلات والتحديات التي تحول دون تحقيق هذه الهيئات الغرض من وجودها تحقيقاً يتناسب وخطورة وأهمية المهمة الملقاة على عاتقها.

ويأتي هذا البحث محاولة متواضعة لاستشراف آثار تفعيل الهيئة العليا للرقابة الشرعية من خلال تحليل آثار الإلزام الموضوعي المفترض تحليلاً معيارياً (Normative)، والاستشراف الأولي لآثار هذا الإلزام الموضوعي الصادر عن جهة مركزية سيادية يُنبئ عن: أولاً التمكين لهيئات الرقابة الشرعية كرقابة داخلية تسعى لتحقيق الالتزام الذاتي (Subjective)، وثانياً ضبط عمليات المصارف الإسلامية وفق معايير الربحية الاجتماعية وعدم إسلامها لسلطان الربحية الخاصة، لكن ما تقدم يبقى استشرافاً نظرياً وما نسعى إليه هو إثبات موضوعيته وهذا بالذات هو فرضية هذا البحث.

تشريعات سلطة النقد الفلسطينية حول الرقابة الشرعية

المادة (24)، الفصل الرابع لقانون رقم 9 لسنة 2010م بشأن المصارف، بعنوان هيئة الرقابة الشرعية¹:

تنص هذه المادة على وجوب تعيين هيئة رقابة شرعية من مختصين بفقهاء الشريعة ومن ذوي الخبرة بعمل المؤسسات المالية الإسلامية، وتُعين الهيئة من قبل الجمعية العمومية للمصرف بناء

¹ سلطة النقد الفلسطينية، قانون رقم 9 لسنة 2010م بشأن المصارف، المادة 24، شبكة الانترنت: www.pma.ps

على توصية مجلس الإدارة وتكون قراراتها ملزمة في جميع أعمال المصرف، ولا يحق فصل أي عضو من أعضائها إلا بموافقة خطية من سلطة النقد. تتولى هيئة الرقابة الشرعية مسؤولية التأكد من كون جميع أعمال المصرف ونشاطاته متفقة مع أحكام الشريعة ومبادئها. كما وتنص هذه المادة على وجوب تعيين مراقب شرعي مقيم أو أكثر مختص مرتبطاً مع هيئة الرقابة الشرعية.

تعليمات رقم 2013/5 إلى كافة المصارف الإسلامية العاملة في فلسطين²:

استناداً للقانون رقم 9 لسنة 2010م بشأن المصارف أصدرت سلطة النقد في العام 2013م تعليمات رقم 2013/5 إلى كافة المصارف الإسلامية العاملة في فلسطين بهدف تنظيم عمل المصارف الإسلامية والرقابة الشرعية، اشتملت هذه التعليمات في بندها التاسع على شيء من التفصيل حول تشكيل الهيئة واختيار أعضائها، ونظام تعيين الهيئة وتحديد مكافآتها، وآلية عملها ومهامها والتقرير الصادر عنها. أما البند العاشر فكان حول المراقب الشرعي المقيم ومهامه.

المادة (23)، الفصل الرابع لقانون رقم 9 لسنة 2010م بشأن المصارف، بعنوان الهيئة العليا للرقابة الشرعية³:

تنص المادة على إنشاء سلطة النقد لهيئة مستقلة غير متفرغة تُسمى الهيئة العليا للرقابة الشرعية على المصارف ومؤسسات التمويل الإسلامية. تتكون من عدد لا يقل عن خمسة أشخاص ولا يزيد عن تسعة من علماء الشريعة وذوي الخبرة في الاقتصاد الإسلامي والمصارف والقانون، على أن تكون الغالبية من علماء الشريعة. تحدد مهام الهيئة واختصاصاتها وسلطاتها وشروطها

² سلطة النقد الفلسطينية، تعليمات رقم 2013/5 إلى كافة المصارف الإسلامية العاملة في فلسطين، شبكة الانترنت: www.pma.ps

³ سلطة النقد الفلسطينية، قانون رقم 9 لسنة 2010م بشأن المصارف، المادة 23، شبكة الانترنت: www.pma.ps

المرجعية ومدة العضوية ومكافآت رئيس وأعضاء الهيئة بقرار يصدر عن مجلس إدارة سلطة النقد.

لغاية تاريخ كتابة هذه الورقة البحثية لم يصدر أي قرار أو تعليمات تنظم عمل هذه الهيئة العليا.

تقدير عمل هيئات الرقابة الشرعية

بالنظر إلى المهام الملقاة على عاتق هيئات الرقابة الشرعية يمكننا تكييف عمل هذه الهيئة كلجنة افتاء داخلية يختارها المصرف، وقد كان التجار في القديم إذا سافروا استصحبوا معهم فقيهاً يرجعون إليه في أمورهم، قال بعض الفقهاء: لا بد للتاجر من فقيه صديق⁴.

وبالنظر إلى التجربة العملية لهذه الهيئات كما قدرها العديد من الباحثين في العالم الإسلامي نجدها بشكل عام تواجه تحديات ومشكلات، من أبرزها -من وجهة نظري- ما يلي:

أولاً: ضعف في الاستقلالية.

الاستقلالية في هذا السياق تعني قيام الهيئة بوظائفها بحرية وموضوعية تامة، وانتقاء أي مانع يحول دون ذلك، ويشترط لتحقيق الاستقلالية عدم خضوع هيئة الرقابة للجهة المراقبة، كأن تكون خاضعة لها من حيث التعيين أو العزل أو المكافآت.

عادة ما يتم تعيين هيئة الرقابة الشرعية وتحديد مكافآتها من قبل الجمعية العمومية* أو مجلس الإدارة أو بتوصية تُرفع من مجلس الإدارة للجمعية العمومية، وفي جميع هذه الحالات تكون الاستقلالية التامة مخرومة. وقد أشار بعض الباحثين⁵ إلى حالات من تتبع الرخص والأخذ

⁴ المصري، رفيق يونس، أصول الاقتصاد الإسلامي، ط1، 2010م، دار القلم، دمشق، ص152.
* الجمعية العمومية هي الهيئة التي تجمع حملة الأسهم (الملاك) كأعلى هيئة في الهيكل التنظيمي. تقوم الجمعية العمومية بتكليف مجلس إدارة بنوب عنها.
⁵ فياض، عطية السيد السيد، الرقابة الشرعية والتحديات المعاصرة للبنوك الإسلامية، كلية الشريعة وأصول الدين، جامعة الملك خالد، أبها، المملكة العربية السعودية، ص21-23.

بأقوال مرجوحة وحيل غير شرعية في مسعى لتحقيق هدف المصرف المتمثل بتحقيق عائد مرتفع ومضمون بأقل مخاطرة ممكنة.

ثانيًا: ضعف في إلزامية القرارات وفي متابعة تنفيذها.

عندما تُعلن المصارف الإسلامية أنها تعتمد لديها هيئات رقابة شرعية فهذا يعني ضمناً التزامها بتنفيذ فتاوى وقرارات هذه الهيئات، وإلا أصبحت هذه الهيئات صورية وأقرب إلى الواجهات الدعائية والترويجية وفي ذلك تغريب بالناس وخداع لهم.

من شروط الإلزام توفر رقابة لاحقة تضمن تنفيذ القرارات على أرض الواقع وهذا يستدعي عدد مناسب من المُتفرغين الشرعيين وعدم الاكتفاء بمراقب شرعي واحد (المراقب الشرعي المقيم) كما هو حاصل في الغالب⁶، فمهما كان هذا الفرد كفوءًا فإنه لا يقدر على ضبط أعمال المصرف شرعياً، وغالبًا ما يستهلك وقته في الرد على استفسارات واستفتاءات العاملين والمُتعاملين.

ثالثًا: تضارب فتاوى الهيئات في البلد الواحد.

ليس المطلوب إلزام الهيئات الشرعية برأي مذهب واحد وعدم السماح بالانتقال منه إلى غيره، أو إنكار تغير الفتوى بتغير الأحوال، ولكن ليس هناك ما يُبرر تضارب الفتاوى حول مسألة هي ليست من قبيل المسائل الخاصة التي تحتاج إلى إفتاء خاص، ناهيك أننا في بلد واحد تتشابه فيه الظروف من حيث المكان والزمان. ولا شك أن مثل هذا التضارب يؤدي إلى زعزعة ثقة المتعاملين وعموم الجمهور في المصارف الإسلامية.

رابعًا: ضعف في التخصص المصرفي والمالي.

⁶ فياض، عطية السيد السيد، الرقابة الشرعية والتحديات المعاصرة للبنوك الإسلامية، ص 23.

"الحكم على الشيء فرع عن تصوره" لذلك لا بدّ لأعضاء الهيئات من خبرة مالية ومصرفية تمكّنهم من تصوير المعاملة تصويرًا صحيحًا قبل الحكم عليها، وأي ضعف في هذا الجانب سيضطر بأعضاء الهيئات اللجوء إلى العاملين في المصارف لفهم المعاملات، وقد يترتب على ذلك أخطاء شرعية.

وفي ظل التطور السريع للمعاملات المالية وفي ظل المنافسة الشرسة محلياً وعالمياً، تبرز ضرورة ابتكار منتجات مالية جديدة تواكب التطور وتلتزم الضوابط الشرعية، وهذا يتطلب هيئات رقابة شرعية تتمتع بالخبرة والكفاءة في الجانب الاقتصادي والمالي لتكون قادرة على الابتكار والتجديد.

خامساً: انكشاف المآلات والمصلحة العامة.

السلامة الشرعية للعقود تستوجب سلامة المبنى وسلامة المآل معاً، وقد انحصر عمل هيئات الرقابة الشرعية على ضمان سلامة مباني العقود، فاعتبار المآلات من مسؤولية السياسة الشرعية المستهدفة للمصلحة، وفي ظل غياب سياسة شرعية كهذه ستبقى منطقة المآلات واستهداف المصلحة العامة والربحية الاجتماعية منطقة مكشوفة.

آثار تفعيل الهيئة العليا للرقابة الشرعية

الدولة الإسلامية مكلفة شرعاً بالإشراف على النشاط الاقتصادي⁷، ومن أدواتها في ذلك جهاز الحسبة المسؤول عن مراقبة الأسواق وضمان السلامة الشرعية للمعاملات، لذلك يجب على الدولة شرعاً مراقبة أعمال المصارف الإسلامية من الناحيتين الاقتصادية والشرعية، ولا يجوز لها

⁷ عواودة، يوسف عرسان، تفوقية المذهب الاقتصادي الإسلامي، رسالة دكتوراة، 2015م، قسم الاقتصاد والمصارف الإسلامية، جامعة اليرموك، إربد، الأردن، ص51، ص129.

أن تُعفي نفسها من هذه المسؤولية السيادية أو أن تتصّب من ينوب عنها في ذلك. يقول الإمام الماوردي الشافعي رحمه الله محدّراً من اهمال الدولة لهذه المسؤولية: " ولكن لما أعرض عنها السلطان (أي الحسبة) وُئدب لها من هان، وصارت عرضة للتكسب وقبول الرشا، لان أمرها وهان على الناس خطرهما، وليس إذا وقع الإخلال بقاعدة سقط حكمها"⁸ ، ويقول الإمام ابن تيمية رحمه الله محدّراً من المس باستقلالية المُحتسب ومحدّراً من تبعيته للجهة التي يراقب عليها أو ارتباطه بها: "وإذا جُعِل لمن ولي في السوق شيء من أهل السوق فيما يشترونه سامحهم في الفساد بما له معهم فيه من النصيب"⁹.

إن وجود هيئات رقابية شرعية داخل المصارف الإسلامية - سواء كان ذلك باختيار المصارف نفسها أم بإلزامها بذلك قانونياً- لا يُعفي الدولة من وظيفتها بمراقبة المصارف الإسلامية وضمان التزامها بالأحكام الشرعية، لذلك يجب تنفيذ ما نص عليه قانون المصارف في المادة (23) بإنشاء "الهيئة العليا للرقابة الشرعية" وتكليفها بهذه الوظيفة الشرعية وتمكينها من القيام بذلك على أكمل وجه.

إلى جانب هذه الوظيفة الأصلية "للهيئة العليا للرقابة الشرعية" ينبغي تكليفها بالإشراف على أعمال هيئات الرقابة الشرعية الداخلية وتمكين هذه الهيئات الداخلية للقيام بمهامها، وعندها سنتولى "الهيئة العليا" وضع تعليمات للمصارف الإسلامية حول هيئات الرقابة الداخلية والمراقب المقيم والإشراف على تطبيق هذه التعليمات، وسيكون من صميم عملها أيضاً حل المشكلات التي واجهت الهيئات الداخلية كضعف الاستقلالية وضعف إلزامية القرارات وضعف التخصص المالي وتضارب الفتاوى... وبالتالي تفادي آثار هذه المشكلات.

⁸ الماوردي، أبو الحسن علي بن محمد بن محمد بن حبيب، الأحكام السلطانية، ج2، ص27.
⁹ ابن تيمية، تقي الدين أبو العباس أحمد بن عبد الحلیم، الحسبة، تحقيق علي الشحود، ط2، 2004م، ص35.

بالنسبة لمشكلة ضعف الاستقلالية، على الهيئة العليا أن تحرص على استبعاد أية شوائب قد تمس بموضوعية وحرية الهيئات الداخلية وأن تمنع أي شكل من أشكال التبعية والارتباط بين الهيئات الداخلية وبين المصرف، وبالنظر إلى التعليمات رقم 2013/5 المذكورة سابقاً نجد أنها قادرة على حل هذه المشكلة إذا ما تم الالتزام بها من قبل المصارف الإسلامية، وعندها ستكون وظيفة الهيئة العليا الإشراف على تطبيق هذه التعليمات وإلزام المصارف بها.

وبالنسبة لمشكلة ضعف إلزامية قرارات الهيئات الداخلية ومتابعة تنفيذها، على الهيئة العليا أن تُلزم المصارف الإسلامية بتنفيذ قرارات الهيئات الداخلية حتى لو لم تكن على هواها، فجدوى هذه القرارات متعلق بنفاذها، فلا ينفع تكلم بحق لا نفاذ له، والمفتي كما ذكر ابن القيم محتاج إلى قوة في العلم وقوة في التنفيذ¹⁰. وعلى الهيئة العليا أن تُلزم الهيئات الداخلية بمتابعة تنفيذ قرارات هذه الهيئات الداخلية من خلال رقابة لاحقة، وهنا لا بدّ من تعديل نص البند (7) من المادة (24) من القانون رقم (9) وإلزام المصارف تعيين أكثر من مراقب شرعي مقيم وعدم تخيير المصارف بين مراقب شرعي واحد أو أكثر، فالرقابة اللاحقة لضمان تنفيذ القرارات تستدعي توفر مجموعة من المراقبين الشرعيين المقيمين المرتبطين مع هيئة الرقابة الشرعية الداخلية.

أما بالنسبة لمشكلة تضارب الفتاوى الصادرة عن الهيئات الداخلية في مصارف البلاد الواحد، على الهيئة العليا أن تضع معايير وضوابط شرعية موحدة لمعاملات المصارف الإسلامية، فالمعاملات المصرفية تخص خلقاً كثيراً، ولم تعد القرارات بشأن هذه المعاملات مجرد فتيا تُطلب من الهيئات الداخلية، بل صارت أقرب إلى التشريع العام الذي يستدعي الاحتياط وعدم التماس المخارج على الدوام. إن ثمة فرقاً بين الفقه الثابت والسياسة الشرعية، فالثاني يتصل عادة

¹⁰ ابن القيم الجوزية، محمد بن أبي بكر، إعلام الموقعين عن رب العالمين، تحقيق طه عبد الرؤوف سعد، دار الجيل، بيروت، 1973م، ج4، ص 204.

بافتاوى العامة التي لا تختص بشخص المستفتي وإنما تتعداه ليشمل فعلها وآثارها أمة كثيرة من الناس، ولخطورة التصرف في مجال السياسة الشرعية، فقد اتجهت الشريعة إلى حصره في أهل الحل والعقد وناطته بهم ومنعت من أن يستبد به الأفراد أو القلة دون الكثرة الكاثرة¹¹. وبإنشاء وبتفعيل الهيئة العليا للرقابة الشرعية كهيئة مركزية ستكون هذه الهيئة هي الجهة المكلفة بوضع معايير وضوابط موحدة وملزمة وسيكون عليها متابعة التزام المصارف الإسلامية بهذه المعايير والضوابط.

وأما بالنسبة لمشكلة ضعف التخصص المالي والمصرفي لدى أعضاء الهيئات الداخلية، على الهيئة العليا أن تصدر تعليمات تلزم الهيئات الداخلية على ضم مختصين بمجال الاقتصاد والمصارف الإسلامية كأعضاء دائمين وعدم الاكتفاء بعضوية المختصين بفقهاء المعاملات، وعندها سيحصل التكامل المطلوب لتصوير صحيح للمعاملات والمطلوب لتطوير المعاملات وابتكار معاملات جديدة تعزز من قدرة المصارف الإسلامية على مواجهة المنافسة.

أما مشكلة انكشاف المآلات والمصلحة العامة نظرًا لاقتران دور الهيئات الداخلية على تأمين سلامة المبنى في العقود دون سلامة المآل فلا حل لها إلا بتفعيل دور الهيئة العليا كممثلة للسياسة الشرعية، فاعتبار المآلات في المعاملات واستهداف المصلحة العامة والربحية الاجتماعية من مسؤولية الدولة وسياستها الشرعية وليس من مسؤولية الجهات الخاصة ومنها المصارف الإسلامية وهيئاتها الشرعية الداخلية. فالمصارف الإسلامية ليست إلا مشروعات خاصة تسعى كغيرها إلى تحقيق أقصى ربحية خاصة ممكنة بأقل مخاطرة ممكنة ولكن ضمن دائرة الإباحة الشرعية كما تراها هيئات الرقابة الشرعية الداخلية التي تختص بتأمين السلامة

¹¹ المزيني، خالد، ترشيد العمل في الهيئات الشرعية للمؤسسات المالية الإسلامية، مؤتمر المصارف الإسلامية بين الواقع والمأمول، 2009م، دبي، ص26-28.

الشرعية لمباني العقود. لذلك لا يتوقع من المصارف الإسلامية- كغيرها من المشروعات الخاصة- أن ترّجّح الربحية الاجتماعية على ربحيتها الخاصة طالما أن أصل معاملاتها مباحًا، وستختار المعاملات الأقل مخاطرة أو الأكثر ربحية حتى لو كان عائدها الاجتماعي والتموي قليل، وستتجنب المعاملات الأكثر مخاطرة أو الأقل ربحية حتى لو كان عائدها الاجتماعي والتموي كبير. وهنا يأتي دور السياسة الشرعية ممثلة بالهيئة العليا للرقابة الشرعية لتقيم التوافق بين الحسابات الخاصة والحسابات الاجتماعية من خلال لغة الحوافز والتعابير المالية التي يفهمها المشروع الخاص جيدًا ويستجيب لها، وعدم الاكتفاء بالمناشدة الأخلاقية والخطاب القيمي فإن الله يزرع بالسلطان ما لا يزرع بالقرآن¹². فعلى الهيئة العليا للرقابة الشرعية ومن خلفها الإدارة الاقتصادية للدولة أن تحفّز المعاملات المصرفية ذات العائد الاجتماعي المرتفع من خلال أدوات مالية تجعل هذه المعاملات أكثر ربحية بالنسبة للمصرف، وأن تقيد المعاملات المصرفية ذات العائد الاجتماعي المتدني من خلال أدوات مالية تجعل هذه المعاملات أقل ربحية بالنسبة للمصرف، وأن تمنع المعاملات المصرفية التي تؤول إلى مفاسد وأضرار.

تم بحمد الله.

¹² السبهاني، عبد الجبار، الاستثمار الخاص: محدداته وموجهاته في اقتصاد إسلامي، مجلة الشريعة والقانون، ع27، 2006م، ص293-296.

قائمة المراجع

1. ابن تيمية، تقي الدين أبو العباس أحمد بن عبد الحلیم، الحسبة، تحقيق علي الشحود، ط2، 2004م.
2. السبھاني، عبد الجبار، "الاستثمار الخاص: محدداته وموجهاته في اقتصاد إسلامي"، مجلة الشريعة والقانون، ع27، 2006م.
3. سلطة النقد الفلسطينية، قانون رقم 9 لسنة 2010م بشأن المصارف، شبكة الانترنت: www.pma.ps
4. سلطة النقد الفلسطينية، تعليمات رقم 2013/5 إلى كافة المصارف الإسلامية العاملة في فلسطين، شبكة الانترنت: www.pma.ps
5. عواودة، يوسف عرسان، تفوقية المذهب الاقتصادي الإسلامي، رسالة دكتوراة، 2015م، قسم الاقتصاد والمصارف الإسلامية، جامعة اليرموك، إربد، الأردن.
6. فياض، عطية السيد السيد، الرقابة الشرعية والتحديات المعاصرة للبنوك الإسلامية، كلية الشريعة وأصول الدين، جامعة الملك خالد، أبها، المملكة العربية السعودية.
7. ابن القيم الجوزية، محمد بن أبي بكر، إعلام الموقعين عن رب العالمين، تحقيق طه عبد الرؤوف. سعد، دار الجيل، بيروت، 1973م.
8. الماوردي، أبو الحسن علي بن محمد بن محمد بن حبيب، الأحكام السلطانية.
9. المزيني، خالد، "ترشيد العمل في الهيئات الشرعية للمؤسسات المالية الإسلامية"، مؤتمر المصارف الإسلامية بين الواقع والمأمول، دبي، 2009م.
10. المصري، رفيق يونس، أصول الاقتصاد الإسلامي، ط1، 2010م، دار القلم، دمشق.